

AESTIMUM 67, Dicembre 2015: 111-125

Mirko Bisulli, Ezio  
Micelli

*FormezPA – borsa di studio progetto  
Nuval  
Dipartimento di Architettura Co-  
struzione Conservazione, Università  
IUAV di Venezia*

E-mail: [mirko.bisulli@gmail.com](mailto:mirko.bisulli@gmail.com)  
[ezio.micelli@iuav.it](mailto:ezio.micelli@iuav.it)

*Parole chiave: tassazione locale,  
edificabilità dei suoli, stima delle aree  
edificabili*

*Key words: estate tax, real estate,  
regional science*

JEL: R51, R52

## **Strumenti urbanistici e norme tributarie: l'edificabilità dei suoli e la stima delle basi imponibili**

L'attributo dell'edificabilità ai suoli urbani è oggetto di leggi urbanistiche e norme tributarie in contrasto tra loro. Diverse leggi urbanistiche regionali prevedono un percorso di conformazione della proprietà in più tappe, mentre la legge nazionale urbanistica discrimina solo tra aree agricole e aree edificabili.

Il saggio approfondisce tale contraddizione sotto il profilo delle diverse normative e prende in esame un caso di studio allo scopo di verificare se, e come, i mercati si sono organizzati.

Le elaborazioni evidenziano nuove segmentazioni del mercato fondiario: i prezzi si rivelano infatti articolati in funzione dell'incertezza relativa alla futura edificabilità distinguendo valori a loro volta funzione delle diverse fasi del processo di pianificazione.

---

### **Introduzione**

Il confronto tra le più recenti leggi urbanistiche regionali e le norme e la giurisprudenza tributaria evidenziano una contraddizione in merito all'attributo dell'edificabilità dei suoli con rilevanti implicazioni nella stima delle basi imponibili di tali beni.

I piani urbanistici di nuova generazione prevedono la separazione tra piano strutturale e piano operativo, il primo dotato di un valore strategico per orientare le scelte di lungo periodo dello sviluppo territoriale, e tuttavia privo di carattere conformativo e quindi non in grado di incidere giuridicamente sulla edificabilità delle aree; il secondo centrato su aspetti di carattere attuativo e capace di conformare la proprietà stabilendo, in particolare, indici edificatori e destinazioni d'uso (Barbieri, 2007; Urbani, 2011).

L'innovazione locale non ha mai trovato un riscontro in un provvedimento legislativo nazionale. Pur a fronte di reiterati tentativi di modifica e riforma, la legge urbanistica di riferimento resta quella approvata negli anni del secondo conflitto mondiale – la legge 1150 del 1942 – che di una simile distinzione tra carattere conformativo e non dei piani urbanistici non riporta menzione. Della mancata riforma nazionale tiene conto l'amministrazione tributaria, che, ignorando le modifiche normative di rango regionale, continua a considerare unitariamente le aree edificabili ai fini dell'imposizione fiscale – l'Imposta Municipale Unica, in particolare – poco importa se l'iter di conformazione della proprietà è concluso o meno. In

particolare, sulla base delle norme vigenti, i proprietari delle aree genericamente incluse nelle aree a carattere edificatorio dei piani strutturali sono tenuti a pagare imposte per un terreno classificato come edificabile, senza tuttavia disporre di alcuna possibilità di promuovere operazioni di concreto sviluppo edificatorio.

Il diverso statuto giuridico dei suoli nei nuovi piani urbanistici costituisce un ulteriore elemento di complessità per i comuni a cui il D. Lgs. 446/1997 ha attribuito il compito di determinare, periodicamente e per zone omogenee, i valori di mercato delle aree edificabili, rendendo ancor più delicati procedimenti di stima sulla cui attuale qualità appare doveroso avere dei dubbi (Morano e Manganeli, 2014).

Appare dunque di rilievo considerare la contraddittorietà tra gli strumenti urbanistici e le norme in materia fiscale e le conseguenze che tali contraddizioni determinano sulla stima delle basi imponibili. Lo studio si propone pertanto di individuare un modello che consenta di formalizzare il meccanismo dinamico di consolidamento del valore dei suoli in funzione della loro progressiva conformazione: in gioco vi è la corretta stima delle basi imponibili delle aree edificabili nella prospettiva di una superiore perequazione fiscale.

Lo scritto è organizzato in quattro parti. La prima e la seconda affrontano la contraddizione tra le innovazioni di carattere giuridico promosse dalle Regioni nell'ambito della materia urbanistica e la posizione dell'amministrazione tributaria, ancorata alla legge fondamentale del 1942. La terza parte mette a punto un modello di stima del valore dei suoli, con specifico riferimento al mercato fondiario della città di Ravenna, allo scopo di verificare se, e con quale ampiezza, il mercato apprezza aree incluse in piani a carattere non conformativo. La quarta parte presenta alcune considerazioni critiche rispetto all'evidenza empirica che emerge dai valori rilevati, mentre le conclusioni ricapitolano i principali aspetti dello studio.

## **1. Quando un'area è edificabile? Il riferimento ineludibile alla legge urbanistica nazionale 1150/42**

L'IMU, istituita all'art. 13 comma 1 del D.lgs 201/2011 in sostituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), si è rivelata fin dal primo anno un'imposta di notevole impatto sulle entrate statali.

Nel 2012, primo anno di applicazione dell'IMU, il gettito di tale imposta relativo ai terreni edificabili è stato pari a circa 1 miliardo di euro ed è stato versato da circa 1,5 milioni di contribuenti. Un confronto con le imposte versate sui terreni agricoli evidenzia l'importanza dei valori in gioco: il gettito relativo all'IMU corrisposta per i terreni agricoli nello stesso anno è risultato pari a 628 milioni di euro e ha riguardato circa tre milioni di contribuenti, con un versamento medio di 209 euro (MEF, 2013).

Se il comma 3 dell'articolo 13 indica le modalità per la determinazione della base imponibile – *“la base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile”* – è invece il D.lgs 504/92, lo stesso che regolamentava l'ICI, a fornire una definizione delle aree soggette all'imposizione fiscale. In particolare, l'art. 2 alla lettera b) stabilisce che *“l'area è utilizzabile a scopo edificatorio in base agli stru-*

*menti urbanistici generali o attuativi*": è dunque la classificazione del piano urbanistico a determinare se un'area è edificabile o meno e se dunque è soggetta o meno alla imposizione fiscale dell'IMU.

Su di una analoga linea di ragionamento, il D.lgs 223/2006, convertito in legge 248/2006, stabilisce che un'area a fini fiscali *"è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo"*.

Tale posizione è stata poi confermata anche da diverse ordinanze della Corte Costituzionale<sup>1</sup> e da diverse sentenze della Corte di Cassazione<sup>2</sup>. In particolare, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 25676 del 2008, in merito alla imposizione fiscale su aree edificabili regolate da strumenti urbanistici non ancora attuativi, ricorda che *"quello che interessa al legislatore fiscale è la necessità di adottare un diverso criterio di valutazione dei suoli, quando questi siano avviati sulla strada (non necessariamente senza ritorno) della edificabilità" atteso che "già l'avvio della procedura per la formazione del PRG determina una impennata di valore, pur con tutti i necessari distinguo (riferiti alle zone e alla necessità di ulteriori passaggi procedurali)"*.

Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta al Comune di Parma riprende il parere della Corte Costituzionale e stabilisce che *"[...] è ragionevole considerare come edificabile, ai fini della determinazione dell'imponibile, un'area che, invece, è considerata in concerto ancora non edificabile dalla normativa urbanistica" in quanto "la potenzialità edificatoria dell'area, anche se prevista da strumenti urbanistici solo in itinere o ancora inattuati, costituisce notoriamente un elemento oggettivo idoneo ad influenzare il valore del terreno"*<sup>3</sup>.

Da ultimo, anche la Corte dei Conti, con un parere in risposta allo stesso Comune di Parma e uno in risposta al Comune di Ostellato (FE), ribadisce la natura edificabile delle aree inserite nei piani strutturali comunali – assimilati per approssimazione al Piano regolatore generale della Legge 1150/42 – ai fini della imposizione fiscale in quanto tale strumento urbanistico procede a una classificazione delle zone urbanizzate, urbanizzabili e rurali e la sola suddivisione del territorio effettuata dal PSC è ritenuta sufficiente a determinare delle ricadute sul valore di mercato dei terreni<sup>4</sup>.

Nel parere 9/2009 la Corte dei Conti, infatti, evidenzia che: *"[...] appare confermato il principio che la trasformazione economica dei terreni oggetto della pianificazione deve considerarsi realizzata fin dal momento in cui lo strumento urbanistico viene adottato dall'Ente. Ne consegue che di tale concreto fenomeno di accrescimento di valore dei beni, deve tenersi conto anche ai fini fiscali, per cui, per quei terreni, non potrà più effettuarsi una valutazione secondo il criterio del reddito dominicale. [...]"*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ordinanze nn. 41, 266 e 394 della Corte Costituzionale.

<sup>2</sup> Sentenze nn. 25676/2008 e 1861/2008 della Corte di Cassazione.

<sup>3</sup> Parere n. 21574/2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>4</sup> Pareri nn. 9/2009 e 1/2010 della Corte dei Conti.

<sup>5</sup> Sentenze della Corte di Cassazione nn. 23436/2008, 14700/2008 e 25506/2006.

In sintesi, la norma e la giurisprudenza di rango nazionale non sembrano avere flessioni rispetto alla linearità di un ragionamento che vede nell'inclusione di un suolo nelle aree urbane la condizione per il suo assoggettamento all'imposizione fiscale dell'IMU.

Ancora, l'evoluzione della leggi urbanistiche non sembra minimamente incidere sulla decisione dei tribunali chiamati a esprimersi sull'argomento: la ridefinizione degli strumenti urbanistici appare questione nominalistica senza particolare capacità di incidere sul processo effettivo di conformazione della proprietà e dunque sulla edificabilità dei suoli.

La sequenza giuridica assunta alla base delle tante sentenze prima citate è dunque saldamente ancorata a quanto previsto dalla legge urbanistica nazionale del 1942, ripresa dalle leggi urbanistiche regionali di prima generazione<sup>6</sup>: i Comuni impiegano il Piano regolatore generale come strumento di pianificazione e controllo del territorio comunale<sup>7</sup> e tale strumento, di durata indefinita, è conformativo della proprietà rispetto alla classificazione funzionale dei suoli, ai vincoli e alle prescrizioni che contiene.

## 2. L'irrelevanza delle riforme regionali nelle decisioni tributarie

Una simile posizione non tiene in considerazione l'evoluzione che ha caratterizzato la strumentazione urbanistica della maggior parte delle Regioni del Paese. A partire da una acclarata esigenza di rinnovamento degli strumenti tradizionali di pianificazione, soprattutto sulla scorta della riflessione culturale promossa dall'INU (1995), quasi tutte le leggi urbanistiche regionali approvate dopo la metà degli '90 hanno diviso il tradizionale PRG in due diversi documenti, il primo di carattere strategico e di durata indefinita, il secondo di carattere operativo con una validità più limitata nel tempo.

Pur con qualche distinzione, i compiti dei due strumenti sono chiaramente definiti. Al primo sono attribuiti i compiti di definire le grandi scelte strategiche per lo sviluppo della città, le invarianti rispetto ad alcuni temi contraddistinti da ampia convergenza e condivisione.<sup>8</sup> Al secondo è invece attribuito il ruolo di promuovere le scelte legate al breve periodo. Nella durata normalmente fissata in cinque anni, l'amministrazione promuove un insieme di progetti che costituisce l'agenda del proprio mandato oggetto di una attenta progettazione sotto il profilo urbanistico e architettonico come dal punto di vista economico e finanziario.

---

<sup>6</sup> Si intendono con questo termine le leggi regionali che prevedevano o che tutt'ora prevedono il PRG come strumento di pianificazione a disposizione dei comuni.

<sup>7</sup> Gli articoli fondamentali della Legge 1150 del 1942 che disciplinano il PRG sono quelli dal 6 all'11.

<sup>8</sup> La natura non conformativa del piano strutturale può essere tuttavia messa in discussione. Da una prospettiva giuridica, Urbani e Civitarese (2004) hanno evidenziato come elementi di conformazione della proprietà sussistano anche nel piano strutturale. Per le finalità di questo contributo, tuttavia, la distinzione tra un piano a carattere con e senza potere conformativo appare rispettosa del dato giuridico e di quello urbanistico.

La divisione tra piano strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli legati al tema della conformazione della proprietà. Il piano strutturale, infatti, solo in parte conforma la proprietà, mentre è il piano operativo a completare questa delicata operazione per quanto attiene le aree di trasformazione urbana. La scelta dei legislatori regionali è stata dunque quella di attribuire il potere conformativo della proprietà alle scelte di piano effettuate nella fase del concreto emergere degli interessi legati alla trasformazione urbanistica delle aree, ovvero attraverso la separazione della fase strutturale da quella operativa (Stella Richter, 2010).

Il piano strutturale infatti non legittima le trasformazioni fintanto che non siano stati approvati i diversi strumenti di pianificazione operativa. Il piano operativo, d'altro lato, costituisce, specie negli ambiti di trasformazione, la condizione perché i proprietari possano procedere con la trasformazione delle proprie aree trasformandosi nel piano funzionalmente deputato alla *disciplina degli usi* (Piroddi, 1999, p. 40).

Ai fini della trattazione dei temi oggetto della presente ricerca, l'analisi delle leggi urbanistiche regionali consente di evidenziare come il doppio livello di pianificazione comporti anche un doppio livello di conformazione della proprietà, attribuendo alla sola pianificazione operativa il potere di conformare la capacità edificatoria attribuita all'area, rendendola di fatto effettivamente edificabile.

Di un simile sforzo, l'autorità tributaria non sembra tenere conto. Tutte le fonti prima illustrate si riferiscono alla sola legislazione nazionale, saldamente ancorata alla L. 1150/42 che resta l'unico riferimento valido per l'intero territorio nazionale.

Più precisamente, l'autorità tributaria non sembra interessata alla trasformazione sostanziale dei piani di nuova generazione – in particolare sotto il profilo della conformazione della proprietà – classificando le nuove sigle promosse dalle regioni come innovazioni sostanzialmente nominalistiche del tradizionale PRG.

Il conflitto che ne consegue tra la norma urbanistica e quella tributaria risulta evidente: a fini fiscali un'area deve essere considerata edificabile, ed è quindi soggetta alla relativa imposizione, se è compresa tra le aree edificabili previste dal piano regolatore generale o dal piano strutturale – considerato analogo al precedente –, anche se non è ancora possibile utilizzare la capacità edificatoria astrattamente prevista e anche se non vi è nemmeno la certezza che all'area sarà effettivamente attribuita una capacità edificatoria in ragione di un processo di consolidamento dell'edificabilità non ancora concluso.

Il valore di mercato delle aree deve riflettere la contraddizione tra una norma fiscale ancorata ai fondamenti normativi della legge urbanistica del 1942 e l'evoluzione dei piani intrapresa dalla maggior parte delle Regioni del Paese: da un lato, infatti, l'inclusione nella pianificazione di carattere strutturale determina un incremento del valore dei suoli che scontano l'appartenenza a una classe di beni caratterizzata da una rendita d'attesa giustificata dal loro possibile futuro edificatorio; d'altro lato, non è affatto certo se, e con quali tempi, tale edificabilità verrà effettivamente accordata alla proprietà, passando prima per la pianificazione operativa e successivamente per quella di carattere attuativo.

### 3. Un'analisi dei valori delle aree edificabili: i valori fondiari a Ravenna

#### 3.1 *La scelta della città e della base dati disponibile*

La conformazione progressiva delle aree nei piani urbanistici di nuova generazione non appare rilevante ai fini fiscali: l'amministrazione tributaria resta ancora saldamente ancorata alla tradizionale logica delle Legge 1150/42 che oppone semplicemente i suoli agricoli a quelli edificabili.

Tra le aree destinate all'edificazione, sulla base dei presupposti della legge fondamentale, non vi sono differenze tra suoli certamente destinati all'edificazione e quelli che lo sono solo in potenza, nel futuro e in condizioni di incertezza, per la ragione che quest'ultima fattispecie di suoli non esiste.

Alla luce delle innovazioni normative introdotte dalle Regioni, se gli amministratori locali intendono promuovere la perequazione fiscale, il tema di rilievo diviene quello della stima delle aree e la capacità di determinare i gradienti del valore in funzione delle successive decisioni dell'amministrazione.

Il valore di mercato delle aree edificabili dipende sostanzialmente dalla destinazione urbanistica, dalla localizzazione e dalle caratteristiche intrinseche che la contraddistinguono (Alonso, 1960; Camagni, 2011; Forte, 1968; Simonotti, 1997). In ragione del nuovo processo di conformazione della capacità edificatoria, è doveroso aggiungere le caratteristiche giuridiche, ovvero le fasi che conducono al consolidamento di diritto della rendita fondiaria.

La base di dati per l'elaborazione del modello è costituito da 49 valori relativi a terreni edificabili a destinazione residenziale localizzati in zone semicentrali e periferiche del Comune di Ravenna. La città è stata scelta in quanto rappresentativa di una media città italiana contraddistinta da una notevole attività pianificatoria che consente oggi di disporre di valori relativi ad un mercato che ha già assimilato, da tempo, le nuove regole circa la conformazione progressiva tipica dei nuovi piani articolati tra una componente strutturale e una operativa. Sotto il profilo urbanistico, infatti, Ravenna è stato uno dei primi comuni dell'Emilia Romagna ad aver predisposto il Piano Strutturale Comunale previsto dalla L.R. 20/2000 e ha successivamente promosso e approvato tutti gli strumenti di pianificazione successivi al PSC, in particolare il Piano operativo comunale e il Regolamento urbanistico edilizio.

Sotto il profilo del mercato immobiliare, il territorio comunale di Ravenna si articola sulla base della classica struttura radiocentrica con una zona centrale e una semicentrale ben individuabili, mentre il resto del territorio è classificabile come zona periferica, con l'esclusione della fascia litoranea che non è stata presa in considerazione in ragione di valori che si differenziano per la loro vocazione turistica.

Allo scopo di disporre di informazioni aggiornate e attendibili si è scelto di utilizzare come fonti i più qualificati operatori del settore, come le agenzie immobiliari e i principali operatori del mercato immobiliare che operano nel territorio del Comune di Ravenna e trattano la commercializzazione e lo sviluppo di terreni edificabili. Tra le agenzie e gli operatori presenti sul territorio sono infatti stati contattati solo i soggetti con una consolidata esperienza in tema di commercializzazio-

ne di terreni edificabili e che seguono la filiera dei terreni edificabili a partire dal loro inserimento nel PSC fino alla realizzazione dell'intervento edilizio.

La base di dati reperita ha tenuto in considerazione tutti i dati in merito alle fonti del mercato immobiliare e ha consentito di svolgere un'esplorazione per quanto possibile sistematica del mercato fondiario ravennate.

In fase di rilevazione dei dati, le informazioni richieste per ogni comparativo hanno riguardato: la localizzazione (*Loc*), articolando la rilevazione per le zone semicentrali e quelle periferiche; lo stato di avanzamento dell'iter amministrativo che conduce alla conformazione della capacità edificatoria (*Iter*) distinguendo tra aree comprese nel Piano strutturale comunale (PSC), ovvero nel Piano operativo comunale (POC), in un Piano urbanistico attuativo (PUA), oppure infine già contraddistinte da un Permesso di costruire per le opere di urbanizzazione (PdC); la dimensione (*Sup*) dell'area edificabile, espressa in metri quadrati di superficie; l'indice di edificabilità (*Ind*) attribuito dal piano urbanistico ed espresso in metri quadri di superficie edificabile per metri quadri di superficie territoriale o fondiaria; il prezzo unitario per metro quadrato di superficie territoriale (*Pun*) dei terreni edificabili.

Tabella 1. Le variabili rilevate e impiegate nel modello.

| Variabile | Tipo      | Descrizione   |
|-----------|-----------|---|
| Loc       | Dummy     | Localizzazione nell'area periferica (0) e nell'area semicentrale (1)                                    |
| Sup       | Cardinale | Superficie del lotto  |
| Ind       | Cardinale | Indice edificatorio   |
| Iter      | Ordinale  | Avanzamento dell'iter conformativo (1, PSC; 2, POC; 3, Piano attuativo; 4, PdC opere di urbanizzazione) |
| Pun       | Cardinale | Prezzo unitario al metro quadrato   |

I valori di mercato dei terreni individuati sono principalmente costituiti da prezzi di compravendita e da prezzi d'offerta. Per allineare le fonti impiegate, i prezzi d'offerta sono stati ridotti sulla base del divario medio che si riscontra abitualmente rispetto al prezzo effettivo. Tale divario – stimato nel 15% – è stato desunto dalle principali fonti ufficiali del mercato immobiliare ed è quindi stato oggetto di verifica nell'ambito dell'indagine condotta presso gli operatori specializzati del settore immobiliare<sup>9</sup>.

I valori rilevati, tutti riferiti al 2013, sono ripartiti in maniera sostanzialmente paritetica tra le aree semiperiferiche e periferiche e sono caratterizzati da diverse fasi della procedura amministrativa di conformazione della proprietà.

<sup>9</sup> I dati relativi allo scarto tra prezzo d'offerta e prezzo effettivo sono stati desunti dalle stime percentuali dell'*Osservatorio sul mercato immobiliare*, pubblicazione periodica di Nomisma.

Non sono stati presi in esame valori relativi a terreni delle zone centrali in quanto ordinariamente i terreni edificabili in tali aree sono costituiti da lotti di completamento già urbanizzati e sono dotati di un potenziale edificatorio già giuridicamente consolidato. Le aree edificabili site nelle zone più centrali della città non presentano quindi le criticità legate agli aspetti procedurali di conformazione della proprietà, oggetto di approfondimento della ricerca.

Ai fini di una comparazione basata sullo stesso parametro di misura, ovvero la superficie territoriale, i dati relativi ad aree già urbanizzate e lottizzate sono stati normalizzati e depurati dei costi delle opere funzionali al loro sviluppo edificatorio. In particolare, si è tenuto conto di un rapporto tra superficie fondiaria e superficie destinata a dotazioni territoriali pari rispettivamente a 40% e 60% e di un costo ordinario delle opere di urbanizzazione pari a 30 euro al metro quadrato a cui sono stati aggiunti oneri professionali e utile d'impresa per una percentuale complessiva del 20% del costo industriale. La stima dei valori funzionali al processo di normalizzazione dei prezzi è stata effettuata con il contributo degli uffici competenti dell'amministrazione comunale e da qualificati *developer* operanti nella città romagnola.

In questo modo i valori unitari di beni oggettivamente appartenenti a segmenti diversi – dalle aree agricole della periferia incluse nel PSC fino ai lotti urbanizzati delle aree urbanizzate – sono suscettibili di un confronto sulla base dello stesso parametro tecnico rappresentato dal valore di mercato unitario per metro quadro di superficie territoriale.

Tabella 2. Le statistiche descrittive delle variabili rilevate: media, minimo, massimo e deviazione standard corretta, percentuale relativa.

| Variabile | Media   | Dev Std | Minimo  | Massimo |
|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Sup       | 2317    | 2179    | 450     | 8000    |
| Ind       | 0,55286 | 0,04826 | 0,50000 | 0,70000 |
| Iter      | 3,000   | 1,118   | 1,000   | 4,000   |
| P un      | 83,14   | 39,44   | 23,03   | 153,33  |

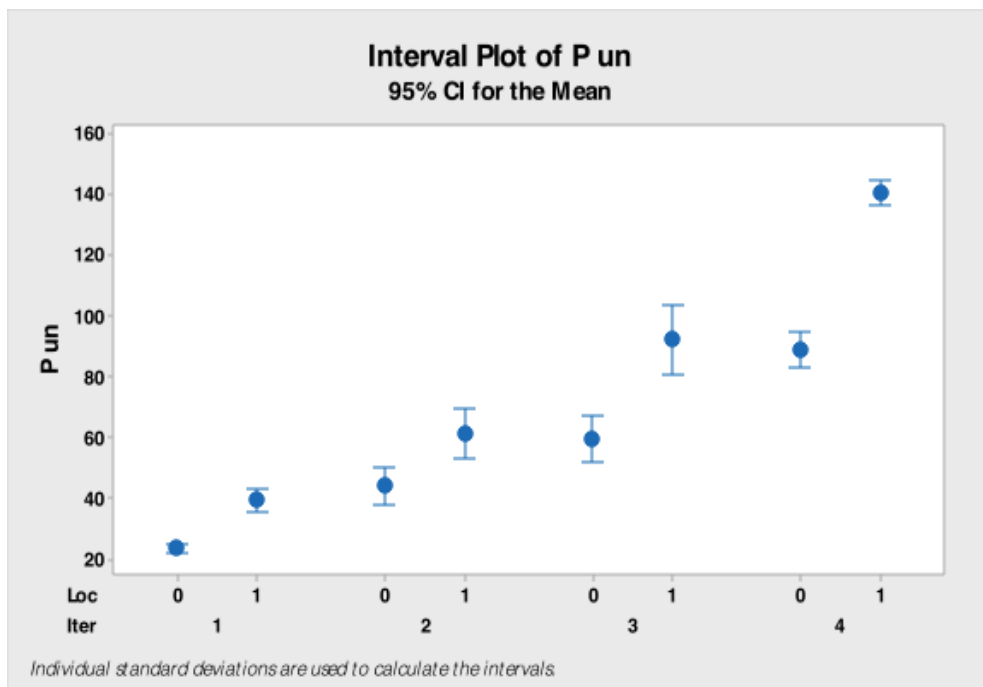
| Variabile | Aree centrali | Aree periferiche |
|-----------|---------------|------------------|
| Loc       | 52%           | 48%              |

Per quanto riguarda i prezzi unitari dei terreni edificabili riferiti ai diversi livelli del processo amministrativo, il valore medio rilevato dei terreni periferici inseriti nel PSC è pari a circa 25 euro/mq di St con valori compresi tra 23 e 25 euro/mq. Il dato medio relativo ai terreni con POC approvato è pari a circa 45 euro/mq di St con un valore minimo di 40 euro/mq e un valore massimo di 51 euro/mq. Le aree con PUA approvato hanno un valore medio di circa 60 euro/mq con valori



compresi tra 50 e 68 euro/mq di St. Le aree già dotate di un permesso di costruire, infine, evidenziano un valore medio di circa 90 euro/mq, con un valore minimo di 75 euro/mq e un valore massimo di 106 euro/mq.

Figura 1. I valori di mercato dei terreni in funzione della localizzazione e dell'iter amministrativo.



Il valore medio dei terreni semicentrali inclusi nel PSC ammonta a circa 40 euro/mq di St, mentre sale a circa 61 euro/mq di St per le aree incluse nel POC.

Le aree con PUA approvato raggiungono un valore di quasi 100 euro/mq mentre i lotti con permesso di costruire, infine, si attestano a circa 140 euro/mq (cfr. Fig. 1 e Tab. 3).

### 3.2 Il modello di regressione dei valori fondiari

Allo scopo di verificare e di misurare il contributo al valore del processo di perfezionamento del diritto edificatorio, è stato utilizzato un modello di analisi multivariata che considera tra i determinanti del valore gli aspetti giuridici legati al processo amministrativo che conducono alla conformazione della proprietà e al consolidamento del valore fondiario. In ragione della natura della base dei dati, l'analisi ha carattere esplorativo ed è tesa a confermare o smentire regolarità em-

Tabella 3. I valori unitari delle aree per localizzazione e stato di avanzamento dell'iter amministrativo.

Results for Loc = 0

| Variable | Iter | Total Count | CumN | Percent | Mean   | SE Mean | StDev | Minimum | Maximum |
|----------|------|-------------|------|---------|--------|---------|-------|---------|---------|
| P un     | 1    | 4           | 4    | 14,8148 | 23,800 | 0,462   | 0,923 | 23,026  | 25,000  |
|          | 2    | 5           | 9    | 18,5185 | 44,24  | 2,27    | 5,07  | 39,71   | 50,67   |
|          | 3    | 7           | 16   | 25,9259 | 60,64  | 2,63    | 6,95  | 50,00   | 68,00   |
|          | 4    | 11          | 27   | 40,7407 | 88,83  | 2,65    | 8,79  | 75,26   | 106,47  |

Results for Loc = 1

| Variable | Iter | Total Count | CumN | Percent | Mean   | SE Mean | StDev | Minimum | Maximum |
|----------|------|-------------|------|---------|--------|---------|-------|---------|---------|
| P un     | 1    | 3           | 3    | 12      | 39,407 | 0,862   | 1,493 | 38,333  | 41,111  |
|          | 2    | 4           | 7    | 16      | 61,48  | 2,62    | 5,24  | 54,29   | 66,67   |
|          | 3    | 6           | 13   | 24      | 99,42  | 5,24    | 12,84 | 84,89   | 120,00  |
|          | 4    | 12          | 25   | 48      | 140,62 | 1,79    | 6,21  | 130,71  | 153,33  |

piriche con conseguenze rilevanti sotto il profilo della natura dei mercati presi in esame, mentre i valori dei prezzi marginali impliciti devono essere assunti con cautela in ragione della natura del data set impiegato.

Sotto il profilo estimativo, il valore di mercato dei terreni edificabili può essere stimato impiegando il procedimento dei prezzi edonici (Des Rosiers e Thériault, 2006; Rosen, 1974). Sulla base di tale procedimento, il valore di mercato delle aree edificabili può essere espresso in funzione di più variabili costituite dalle caratteristiche degli immobili e del contesto in cui sono inseriti. Lo strumento impiegato per effettuare la scomposizione del prezzo esplicito nelle componenti dei prezzi marginali impliciti è rappresentato da modelli di regressioni dalle caratteristiche diverse (Roscelli, 2002; Simonotti, 1997; Stanghellini e Stellin, 2002).

La forma funzionale impiegata può essere diversa. Se il modello lineare presenta il vantaggio di una chiarezza superiore – aspetto decisivo per l'applicazione dei modelli in atti amministrativi (Curto *et al.*, 2014) – forme non lineari presentano il vantaggio, di norma, di aderire con maggiore precisione all'effettivo processo di formazione del valore (Weirik e Jerry Ingram, 1990), per quanto la teoria economica non suggerisca una forma funzionale appropriata per la funzione dei prezzi edonici (Cassel and Mendelsohn, 1985). L'elaborazione dei dati del campione ha messo in evidenza una sostanziale convergenza delle forme lineari e non lineari sotto il profilo della performance, in entrambi i casi significativa (cfr. Tab. 4).

Nei due modelli, le variabili a fondamento del valore sono le stesse, ma presentano una differenza. Se nel modello lineare entrano come variabili significative l'estensione del lotto commercializzato, la localizzazione e il livello di confor-

mazione della proprietà, in quello esponenziale entra anche la variabile relativa all'ammontare dell'indice edificatorio.

Il mancato riconoscimento di tale variabile nel modello lineare va imputato alla sostanziale omogeneità degli indici attribuiti alle aree edificabili – siano essi attesi come avviene nel PSC o pienamente conformati come invece è il caso del POC – del data set alla base delle elaborazioni.

Tabella 4. Il modello lineare 1) e il modello esponenziale 2) di regressione dei valori fondiari.

1) Regression Equation – Modello lineare

R-sq      R-sq(adj)  
92,16%    91,84%

Coefficients

| Term     | Coef   | SE Coef | T-Value | P-Value | VIF  |
|----------|--------|---------|---------|---------|------|
| Constant | -19,01 | 4,71    | -4,04   | 0,000   |      |
| Loc      | 37,94  | 3,09    | 12,29   | 0,000   | 1,01 |
| Iter     | 28,25  | 1,44    | 19,68   | 0,000   | 1,01 |

$$P_{un} = -19,01 + 37,94 \text{ Loc} + 28,25 \text{ Iter}$$

2) Regression Equation – Modello esponenziale

R-sq      R-sq(adj)  
91,97%    91,47%

Coefficients

| Term     | Coef   | SE Coef | T-Value | P-Value | VIF  |
|----------|--------|---------|---------|---------|------|
| Constant | 1,171  | 0,350   | 3,34    | 0,002   |      |
| Loc      | 0,4022 | 0,0833  | 4,83    | 0,000   | 1,01 |
| Ind      | 1,698  | 0,643   | 2,64    | 0,011   | 1,04 |
| Iter     | 0,8444 | 0,0391  | 21,62   | 0,000   | 1,03 |

$$\ln P_{un} = 1,171 + 0,4022 \text{ Loc} + 1,698 \text{ Ind} + 0,8444 \text{ Iter}$$

È evidente che l'indice edificatorio è a fondamento di variazioni del valore dei suoli edificabili: di norma, maggiore il potenziale edificatorio, maggiore è il valore dell'area la cui rendita è funzione non della estensione fisica quanto delle possibilità edificatorie attribuite dalle scelte urbanistiche.

Il caso di Ravenna non rappresenta un'eccezione in questo senso. Tuttavia, la contenuta variabilità degli indici di edificabilità della base dati ha reso statisticamente non verificabile il contributo al valore fondiario di tale variabile in alcune elaborazioni.

#### 4. Livelli di piano e valori fondiari: la nuova organizzazione del mercato fondiario

Il valore di mercato dei terreni edificabili è funzione di tre variabili: la tradizionale variabile legata alle caratteristiche posizionali, ampiamente considerata dall'economia classica e dalle sue successive rielaborazioni (Camagni, 2011; Capello, 2004; Simonotti, 1997), e la variabile legata al progressivo avanzamento del processo amministrativo di conformazione della proprietà, e l'indice edificatorio.

Altre variabili potrebbero essere parte integrante del modello in contesti urbani e territoriali diversi. L'indice edificatorio, in particolare, evidenzia una modesta significatività solo per aspetti peculiari del caso di studio, caratterizzato da uno sviluppo urbanistico a media e bassa densità sostanzialmente omogeneo in tutte le aree di sviluppo<sup>10</sup>. In altre città, la diversa attribuzione di edificabilità dovrebbe permettere di differenziare ulteriormente la base imponibile articolando ulteriormente la funzione del valore in ragione dei suoi determinanti.

Ancora, il comune preso in esame si distingue per una struttura radiocentrica cara alla modellistica da von Thunen in poi come alla stratificazione spaziale dei principali centri di ricerca sui valori immobiliari, ma non necessariamente più aderente alla natura dei mercati immobiliari locali, influenzati da elementi di carattere ambientale e infrastrutturale di cui si dovrà evidentemente tenere conto.

La necessità di un superiore approfondimento delle variabili a fondamento del valore dei suoli in altri contesti urbani, tuttavia, non toglie valore alle risultanze empiriche a cui conduce l'indagine sul mercato fondiario di Ravenna per gli obiettivi della ricerca. Sulla base delle elaborazioni effettuate sono infatti possibili alcune considerazioni critiche di rilievo rispetto alla forma del mercato fondiario e alla conseguente determinazione delle basi imponibili.

Due punti, in particolare, meritano di essere sottolineati. In primo luogo, l'evidenza empirica dà ragione alla posizione continuativamente sostenuta dall'amministrazione centrale: il valore dei beni compresi all'interno di un piano strutturale, privo di carattere conformativo, sono comunque diversi e superiori rispetto ai valori dei suoli a destinazione agricola.

La diversità dei valori appare evidente e il *capital gain* potenziale in favore della proprietà di rilievo: i valori dei suoli a destinazione agricola si attestano, per le colture massimamente redditizie, intorno a 10 euro per metro quadro e rendono l'inclusione all'interno del perimetro del piano strutturale comunque favorevole sotto il profilo patrimoniale anche in assenza di una piena conformazione proprietaria. Con le parole dell'economia classica, l'indagine empirica riflette con chia-

---

<sup>10</sup> Gli indici edificatori della città ravennate riflettono tipologie consolidate e proprie di un mercato omogeneo dal punto di vista delle preferenze della domanda e dell'offerta. Un aumento della densità edificatoria porterebbe alla realizzazione di tipologie poco apprezzate dalla domanda con l'esito di sviluppi immobiliari di dubbia efficacia; sul tema, cfr. Antoniucci e Marella (2014). In generale, l'omogeneità delle preferenze è decisiva per la qualità dei modelli e dei relativi prezzi marginali impliciti, e rappresenta un aspetto delicato poiché le indagini empiriche evidenziano una significativa segmentazione dei mercati (Epplé e Platt, 1998).

rezza l'esistenza di una rendita di attesa che consolida un valore legato a un segmento intermedio tra quelli delle aree urbane pienamente conformate e dei suoli a destinazione agricola. Lo scarto di valore è riconducibile a una qualità – la possibile futura trasformazione in un'area effettivamente edificabile – che i suoli agricoli non hanno e che determina, in termini percentuali, una variazione di valore non trascurabile. Che dunque l'amministrazione fiscale abbia ribadito la differenza di genere tra suoli agricoli e suoli comunque ricompresi all'interno del perimetro delle aree potenzialmente riconducibili allo sviluppo edificatorio appare corretto.

Il secondo dato che emerge con chiarezza è legato alla relazione tra il valore e l'incertezza giuridica e amministrativa dell'edificabilità attribuita ai suoli. Se è vero che il valore fondiario delle aree comprese all'interno del piano strutturale e non ancora conformate dal piano operativo si distingue per uno scarto significativo rispetto ai valori del mercato agricolo, è altresì vero che il mercato conosce significativi incrementi di valore ad ogni successivo affinamento dell'edificabilità che consente una progressiva riduzione dei rischi amministrativi in merito alla concreta possibilità di procedere allo sfruttamento delle potenzialità edificatorie attribuite dagli strumenti urbanistici.

Il modo in cui il mercato si è organizzato non è dunque binario e non distingue genericamente tra aree edificabili e non, ma riconosce in modo preciso il grado di conformazione della proprietà e ad ogni passaggio amministrativo attribuisce un valore diverso ai terreni contraddistinti da diverse caratteristiche giuridiche. Il mercato, più precisamente, riconosce una *rendita assoluta* legata al primo passaggio di un suolo che, sotto il profilo della destinazione urbanistica, si trasforma da agricolo in potenzialmente edificabile, mentre riconosce *rendite differenziali* (Camagni, 2011) che si sommano a quella assoluta per effetto della progressiva conformazione della proprietà e della contestuale riduzione del rischio connaturato alla valorizzazione dei suoli.

Ciò impone modelli più raffinati di valutazione che tengano nella debita considerazione l'apprezzamento del valore dei suoli in ragione della loro diversa condizione giuridica, pena l'impiego di basi imponibili a fondamento di palesi sperequazioni di carattere fiscale.

Non è un caso del resto che diverse amministrazioni locali dell'Emilia Romagna – fra tutte: Reggio nell'Emilia e Ferrara – abbiano approvato un regolamento per il calcolo delle basi imponibili relative alle aree edificabili con più o meno precise distinzioni tra i diversi segmenti di mercato determinati dalle innovazioni normative in materia urbanistica. Di fronte alle sperimentazioni locali, appare tuttavia evidente la necessità di orientare l'azione degli enti locali nella stima dei diversi valori fondiari affinché le modalità di prelievo fiscale abbiano un carattere di omogeneità almeno in ambito regionale.

## 5. Conclusioni

La contraddizione tra norme regionali che prevedono un percorso di conformazione della proprietà in più tappe e quanto previsto dalla legge nazionale ur-

banistica ancora vigente – la L. 1150/42 – ha rilevanti impatti sulla determinazione delle basi imponibili per ciò che attiene i suoli edificabili. Se infatti i piani strutturali prevedono l'edificabilità solo in potenza, lasciando ai piani operativi il compito di conformare definitivamente la proprietà sotto il profilo giuridico, per la norma nazionale l'inclusione tra le aree destinate a fini urbani determina senz'altro una diversa classificazione tributaria.

Lo scritto ha approfondito tale contraddizione in un caso di studio – il mercato fondiario del Comune di Ravenna – selezionato in ragione della consuetudine degli operatori con le regole di una conformazione proprietaria differita e progressivamente consolidata.

Le elaborazioni empiriche messe a punto sulla base della rilevazione dei valori del mercato fondiario hanno posto in evidenza due aspetti. Il primo attiene all'esistenza di un valore dei beni non ancora conformati, ma comunque inclusi nel piano strutturale che si differenzia significativamente rispetto al valore dei suoli agricoli. L'amministrazione tributaria ha dunque ragione nel merito economico quando sostiene l'appartenenza di tali beni ad una classe diversa da quella dei suoli a destinazione agricola. Il secondo attiene invece alla segmentazione del mercato fondiario a seguito dell'innovazione normativa introdotta con la distinzione tra piani a carattere strutturale e strategico e piani a carattere conformativo: gli operatori hanno riconosciuto la diversa natura dei beni procedendo alla segmentazione del mercato attribuendo prezzi articolati in funzione dell'incertezza della futura edificabilità.

Future ricerche potranno senz'altro approfondire alcuni aspetti rilevanti del problema. In particolare, appare di grande interesse se, e come, è possibile affinare l'articolazione dei valori in funzione delle caratteristiche dei mercati immobiliari locali e delle scelte pubbliche in merito allo sviluppo della città. Si tratta in particolare di tenere in considerazione l'ampiezza di mercati immobiliari che, in ragione della loro natura metropolitana e di area vasta, impongono nuovi criteri perequativi a molteplici scale territoriali. Ancora, appare di interesse approfondire l'articolazione in mercati dalla natura sempre più finanziarizzata (Camagni *et al.*, 2014) e caratterizzata da strategie adattative rispetto alla crisi del mercato immobiliare (D'Alpaos e Marella, 2014). Infine, un ambito di rilievo riguarda il trasferimento degli esiti della ricerca in pratiche amministrative, coniugando rigore metodologico e semplicità di applicazione allo scopo di sostanziare l'obiettivo della perequazione fiscale per ampie platee di proprietari contribuenti.

## Riferimenti bibliografici

- Alonso W. (1960). A theory of the urban land market. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association* 6: 149-157.
- Antoniucci V., Marella G. (2014). Torri incompiute: i costi di produzione della rigenerazione urbana in contesti ad alta densità. *Scienze regionali* 13(3): 117-124.
- Barbieri C.A. (2007). *Una nuova Legge della pianificazione per il Governo del Territorio del Piemonte*. Commento alla proposta di Legge per il Governo del Territorio del Piemonte (ddl 488), Rapporto dal Territorio 2007, Regione Piemonte.

- Camagni R. (2011). *Principi di economia urbana e territoriale*. Roma: Carocci Editore.
- Camagni R., Micelli E., Moroni S. (2014). Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa? Introduzione. *International Journal of Regional Sciences - Scienze regionali* 3(2): 5-8.
- Capello R. (2004). *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*. Bologna: Il Mulino.
- Cassel E., Mendelsohn R. (1985). The choice of functional forms for hedonic price equations: comment. *Journal of Urban Economics* 18: 135-142.
- Curto R., Fregonara E., Semeraro P. (2014). Come rendere più eque le rendite catastali in attesa della revisione degli estimi? How can land registry values be made fairer pending a review of valuations? *Territorio Italia* 1: 61-84.
- D'Alpaos C., Marella G. (2014). Urban planning and option values. *Applied Mathematical Sciences* 8(157-160): 7845-7864.
- Des Rosiers F., Thériault M. (2006). *Mass appraisal, hedonic price modelling and urban externalities: understanding property value shaping processes*. Discussion Paper presented at the Advances in Mass Appraisal Methods Seminar, Delft University of Technology, October 30-31.
- Epplé, D., Platt G.J. (1998). Equilibrium and local distribution in an urban economy when households differ in both preferences and income. *Journal of Urban Economics* 43: 23-51.
- Forte C. (1968). *Elementi di estimo urbano*. Milano: ETAS Kompass.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (1995). *Atti del XXI Congresso INU*. Roma: Inuedizioni.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (2013). *IMU: analisi dei versamenti 2012*. Roma: Dipartimento delle Finanze, MEF.
- Morano P., Manganelli B. (2014). La stima delle aree fabbricabili a fini IMU. Proposte per il superamento delle inadeguatezze nelle procedure messe a punto dai Comuni. *Valori e valutazioni* 12: 119-138.
- Piroddi E. (1999). *Le forme del piano urbanistico*. Milano: Franco Angeli.
- Roscelli R. (a cura di) (2002). *Mercato immobiliare, innovazione e gestione dei catasti urbani. CeSET, Quaderno n. 8*. Firenze: Firenze University Press
- Rosen S. (1974). Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. *Journal of Political Economy* 82(1): 34-55.
- Simonotti M. (1997). *La stima immobiliare*. Torino: UTET.
- Stanghellini S., Stellin G. (a cura di) (2002). *L'analisi del valore immobiliare nella prospettiva di un catasto dei valori*. Roma: Inuedizioni.
- Stella Richter P. (2010). *Diritto urbanistico*. Milano: Giuffrè.
- Urbani P. (2011). *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Urbani P., Civitarese S. (2004). *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*. Torino: Giappichelli.
- Weirick W., Jerry Ingram F. (1990). Functional form choice in applied real estate analysis. *The Appraisal Journal* 1: 57-73.